

EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES EN EL PERÚ: CRÍTICAS A SU IMPLEMENTACIÓN, DOS DÉCADAS DESPUÉS

CÉSAR ABANTO REVILLA⁽¹⁾

“Cargando las tintas, podríamos decir que allí donde la seguridad social se basa en la solidaridad, el sistema privado se basa en el individuo”.

Mario Pasco Cosmópolis⁽²⁾

I. COMENTARIOS INICIALES INTRODUCTORIOS

La seguridad social es un componente trascendental en la estructura política, social, económica y jurídica de todos los países⁽³⁾, a tal punto que las decisiones que tomen los gobernantes, con relación al sistema que adoptarán en determinado momento histórico, pueden originar un ahorro considerable de los recursos del Estado, o, por el contrario, reclamos sociales, derivados del descontento

-
- (1) Abogado y Maestro en Derecho por la Universidad de San Martín de Porres. Profesor del curso “Instituciones de la Seguridad Social” en la Sección de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y del curso “Derecho Previsional” en la Sección de Posgrado de la Universidad de San Martín de Porres.
 - (2) PASCO COSMÓPOLIS, Mario. “¿Son los sistemas privados de pensiones formas de la seguridad social?”, p. 177.
 - (3) En igual sentido: GRZETICH LONG, Antonio. *Derecho de la Seguridad Social. Parte General*, p. 9.

por prestaciones insuficientes, que a su vez tendrán un impacto negativo en el Tesoro Público.

Dentro de un modelo tradicional de seguridad social, se brinda una atención prioritaria a las prestaciones de salud y pensiones, sin embargo, en las décadas pasadas es el tema pensionario el que mayores reformas ha experimentado en el Perú –y el mundo–, como consta de las últimas campañas presidenciales, en las cuales constituyó una de las principales propuestas de los candidatos que vencieron: la libre desafiliación del Sistema Privado de Pensiones (SPP), en el 2006, y la creación de un régimen no contributivo (Pensión 65), en el 2011.

Es posible que el lector tenga presente la reciente reforma previsional del 2012, aprobada por la Ley N° 29903, o tal vez la modificación a la Constitución en el 2004, consumada por la Ley N° 28389, sin embargo, la verdadera revolución pensionaria se produjo el 8 de noviembre de 1991, al promulgarse el Decreto Legislativo N° 724⁽⁴⁾, norma que creó –copiando el modelo chileno de 1980– un régimen que permitía la participación de la empresa privada en la gestión previsional, funcionando de manera complementaria al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), administrado en dicha época por el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS).

Este primer intento, se vio frustrado no solo por la oposición política, sino también porque sus reglas de funcionamiento se sometían a los parámetros establecidos por la Constitución de 1979, bajo la cual fuera dictada, resultando poco atractivo para los inversionistas. Por estas razones, ya con una nueva Constitución a punto de ser aprobada, el 6 de diciembre de 1992 fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el Decreto Ley N° 25897, que reestructuró al SPP –sobre la base de criterios más convenientes para el Estado y la actividad privada–, pasando de lo complementario a lo obligatorio, en una competencia paralela –aparente– con el SNP, pero que, en su ejecución, ha demostrado no ser el mecanismo previsional más adecuado para todos los trabajadores, en especial, para aquellos de bajos ingresos.

La puesta en marcha del SPP –desde 1993– ha creado una dicotomía en el esquema previsional, pues desde esa fecha tenemos un modelo conformado por dos sistemas, el público, que a su vez está compuesto por cuatro regímenes: el de las Fuerzas Armadas y Policiales (Decreto Ley N° 19846), el de los servidores públicos (Decreto Ley N° 20530), el SNP (Decreto Ley N° 19990), y el de los

(4) Para Neves, esta norma fue inesperada, porque se dictó al amparo de la Ley N° 25327, que confirió al Poder Ejecutivo facultades delegadas para legislar solamente en temas de pacificación nacional, fomento del empleo y crecimiento de la inversión privada, mas no sobre previsión social. NEVES MUJICA, Javier. “Sistema Nacional de Pensiones y Sistema Privado de Pensiones: Opción diabólica”, p. 8.

servidores diplomáticos (Decreto Legislativo N° 894), y, en paralelo, el Sistema Privado (SPP).

Esto origina, que cuando un trabajador inicia su actividad laboral como dependiente⁽⁵⁾, para un empleador público o privado, tenga que elegir por afiliarse entre el SNP o el SPP, a efectos de aportar para una futura pensión.

Si el trabajador opta por el régimen estatal (SNP), administrado desde mediados de 1995 por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), se someterá a las reglas del sistema de reparto (un fondo común en el cual serán depositadas mensualmente sus aportaciones, representadas por un porcentaje de su remuneración), y de cumplir con los requisitos establecidos por el Decreto Ley N° 19990, podrá acceder a una pensión de invalidez o jubilación. De fallecer, determinados familiares (derechohabientes) podrían gozar de una pensión de sobrevivientes (viudez, orfandad o ascendientes), en la medida en que cumplan también los requisitos fijados por la norma citada.

Si, por el contrario, eligiera el régimen privado (SPP), sus aportaciones estarán a cargo de una Administradora Privada de Fondos de Pensiones (AFP), empresa particular que es supervisada por el Estado a través de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)⁽⁶⁾, quedando sujeto a las reglas del sistema de capitalización [en el cual se le asigna una cuenta individual (CIC) en que se depositarán sus cotizaciones mensuales y la rentabilidad que la AFP genere, producto de la inversión de su fondo, tanto en el Perú como en el extranjero, bajo los límites determinados por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)]. Al igual que en el SNP, de cumplir con los requisitos establecidos por ley –Decreto Supremo N° 054-97-EF, Texto Único Ordenado de la Ley del SPP–, podrá acceder a pensión de invalidez o jubilación, y, de fallecer, sus derechohabientes a una de sobrevivientes (viudez, orfandad o ascendientes).

Para tener una idea del impacto del SPP en el plano económico y social de nuestro país, basta señalar que –según datos estadísticos de la SBS⁽⁷⁾– al 30 de noviembre de 2014 figuran registrados en dicho régimen 5'714,936 afiliados, distribuidos entre las cuatro AFP en funciones (Hábitat⁽⁸⁾, Integra, Prima y Profuturo),

(5) La afiliación a un sistema de pensiones de los trabajadores independientes es voluntaria.

(6) A partir del 25 de julio de 2000 la SBS ha reemplazado a la extinta Superintendencia de AFP en la supervisión del SPP, por mandato de la Ley N° 27328.

(7) Véase: <<http://www.sbs.gob.pe/app/stats/EstadisticaBoletinEstadistico.asp?p=38#>>. Página consultada el 31 de diciembre de 2014.

(8) AFP chilena que inició formalmente sus funciones el 1 de junio de 2013, al resultar ganadora de la licitación de los nuevos afiliados al SPP, realizada por la SBS el 20 de diciembre de 2012.

las que –en conjunto– administran un fondo que supera los 113 mil millones de nuevos soles, sin embargo, hasta la fecha el SPP no ha logrado consolidarse como un sistema previsional que sea tomado en cuenta por la mayoría de la población como la mejor alternativa en el campo pensionario.

Cabe precisar que esta no es la primera vez que la empresa privada asume la gestión de una prestación previsional, pues ya en 1911 la Ley N° 1378 preveía el pago de una renta vitalicia para los trabajadores que padecieran un accidente o enfermedad laboral; luego, en 1924, la Ley N° 4916 reguló el pago de un subsidio al trabajador inhabilitado para laborar; en 1946, la Ley N° 10624 reconoció el derecho a una pensión jubilatoria, pagada por la propia empresa, a favor de los empleados de las entidades bancarias, comerciales, agrícolas o mineras, que cumplieran 40 años de servicios continuos para el mismo empleador; finalmente, en 1968, el Decreto Ley N° 17262 creó el Fondo Especial de Jubilación de los Empleados Particulares (Fejep), que creó un régimen mixto cuyas prestaciones fueron pagadas entre los empleadores y el Estado.

Paralelamente a la aplicación de dichas normas se dictaron antiguos dispositivos que regularon el pago de prestaciones adicionales para los trabajadores de determinados sectores, como los de las empresas eléctricas y de tranvías (Ley N° 10772, Caja de Beneficios Sociales de Electrolima) y, los pescadores (Decreto Supremo N° 01 del 22 de enero de 1965, Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador), que constituían beneficios complementarios que debían sumarse a los previstos en las normas generales de seguridad social. Como consecuencia de un manejo irregular de ambas Cajas de Previsión, el Estado se ha hecho cargo –directa o indirectamente– de su administración.

Como se aprecia, en la mayoría de casos en que –en el pasado– la empresa privada ha asumido la administración de regímenes pensionarios, existieron cuestionamientos con relación al respeto del acceso a la pensión, sobre todo en supuestos como el de la Ley N° 10624, en que el goce de la jubilación dependía de cumplir cierta cantidad de años de servicios para un mismo empleador, ya que en muchas oportunidades el trabajador era despedido antes de alcanzar el mínimo (40 años), para evitarle a la empresa el pago de la prestación respectiva. Para algunos autores⁽⁹⁾, este comportamiento ha originado la desconfianza de la población en cuanto al manejo privado de los fondos de pensiones, lo que justifica tanto el escaso interés por las AFP como la subsistencia en el tiempo del SNP.

(9) GORDILLO TORDOYA, Eduardo. “Apuntes sobre los argumentos a favor de la privatización: Los grandes engaños colectivos”, p. 98.

El SPP tampoco escapa a las críticas, en especial por la forma en que fueron afiliados masivamente los asegurados del SNP, quienes no habrían recibido una información objetiva suficiente respecto a las ventajas y desventajas de ambos regímenes, lo cual originó que desde hace más de una década miles de afiliados soliciten su desafiliación de las AFP, pedido que recién se materializó –en parte– en el 2007, con la publicación de la Ley N° 28991, que prevé una desafiliación bajo causales, que se complementa con los criterios establecidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Pese a las dudas que subsisten respecto a la eficiencia e idoneidad de la empresa privada como administradora de derechos pensionarios, lo cierto es que el SPP ha cumplido en el 2013 dos décadas, desde el inicio formal de sus funciones en 1993, y el objetivo de este ensayo, con ocasión de la repentina y lamentable partida de Mario Pasco Cosmópolis, quien en más de una oportunidad expresó una postura crítica, clara y directa contra el SPP, es echar una mirada a las observaciones formuladas –tanto en el pasado como en el presente– a la implementación de este modelo pensionario.

Estamos convencidos, igual que otros autores⁽¹⁰⁾, que son dos los principales objetivos de un sistema previsional: en primer lugar, obtener el máximo grado de cobertura posible, es decir, que la mayor cantidad de población trabajadora –o no– posea un plan de pensiones para la jubilación, invalidez o muerte, obtenida luego de sumar una cantidad razonable de años de aportaciones o fondos en su CIC; en segundo lugar, que dichas prestaciones sean suficientes para cubrir un nivel mínimo de consumo en la vejez, etapa en la que normalmente se deja de trabajar y se incurre en mayores gastos de salud, por lo tanto, se requiere sustituir adecuadamente los ingresos percibidos hacia el final de la vida laboral activa para atender las necesidades básicas esenciales de toda persona.

Más allá de nuestra opinión en torno a que el SPP pertenezca –o no– al ámbito de la seguridad social, lo concreto es que estamos frente a un mecanismo de aseguramiento de fondos pensionarios creado por el Estado, por lo tanto, no es un tema que solo compete al Sector Privado, sino que forma parte también de la economía pública, pues, finalmente, tiene por objetivo garantizar el acceso a un derecho fundamental. Como precisa Durán⁽¹¹⁾, en palabras que compartimos, el carácter público del sistema de pensiones de seguridad social le será inherente al SPP, independientemente de cómo se financie o quién lo gestione.

(10) BERNAL, Noelia (et ál). *Una mirada al Sistema Peruano de Pensiones. Diagnóstico y propuestas*, p. 61.

(11) DURÁN VALVERDE, Fabio. “Los efectos de la crisis en los sistemas de pensiones de la seguridad social”, pp. 37 y 45.

El sistema previsional enfrenta actualmente problemas complejos, por las limitaciones y circunstancias –algunas imprevisibles– que se van manifestando a lo largo de los años, sin embargo, es necesario implementar medidas correctivas que permitan lograr una protección adecuada para la mayor cantidad de personas, en especial, para los grupos de bajos ingresos, históricamente excluidos de los beneficios pensionarios. Dejar de lado las mejoras que se requiere puede resultar más oneroso, en el tiempo, tanto para el Estado como para la sociedad, pues originará la transferencia de una mayor parte del costo social a las futuras generaciones.

II. EL ORIGEN DEL SPP: COPIANDO UN MODELO DE ADMINISTRACIÓN PRIVADA DE PENSIONES

Como reconocen algunos autores⁽¹²⁾, intentar proporcionar ingresos estables en la vejez es un reto en un mundo cambiante.

Los sistemas de pensiones están expuestos a muchos riesgos, por ello, ningún mecanismo previsional puede alcanzar plenamente el objetivo de constituir una fuente fiable de recursos. Los principales riesgos que repercuten en el tema pensionario, son los siguientes:

- a) Riesgos demográficos, derivados de los cambios en las tasas de natalidad y de mortalidad.
- b) Riesgos económicos, debido a las variaciones de las tasas de crecimiento de los salarios, de los precios o la rentabilidad de los mercados financieros.
- c) Riesgos políticos, provocados por la ruptura de la continuidad en los procesos de decisión gubernamental, que impiden desarrollar planes a largo plazo.
- d) Riesgos institucionales, por las posibles fallas en los organismos que administran o supervisan el manejo de las prestaciones.
- e) Riesgos individuales, derivados de la incertidumbre acerca del desarrollo de la futura vida laboral de los individuos.

(12) GILLION, Colin (et ál). *Pensiones de seguridad social. Desarrollo y reforma*, pp. 51-52.

La presencia de una o más de estas variables –según la realidad de cada país– tienen que ser debida y cuidadosamente analizadas, de acuerdo a sus características propias inherentes, antes de decidir el sistema de pensiones más adecuado.

El 22 de enero de 1850, se promulgó la Ley General de Jubilación y Cesantía de los empleados públicos del Perú⁽¹³⁾, que constituyó una de las primeras normas en materia de pensiones en América Latina, lamentablemente, pareciera que la creatividad de nuestros legisladores ha ido desapareciendo con el paso del tiempo.

En efecto, en los últimos veinte o treinta años –cuando menos– hemos sido testigos de la adquisición de una costumbre por copiar normas extranjeras –casi sin modificarlas– para aplicarlas a nuestra realidad, lo que genera una distorsión en sus efectos, pues cada país tiene particularidades específicas que deben tomarse en cuenta antes de aprobar una reforma. El tema pensionario no ha estado libre de esta práctica indebida.

Una reforma pensionaria puede realizarse en cualquier parte del mundo, pero el modelo elegido debe adaptarse a las características de cada país. Es un desafío que debe ser enfrentado de acuerdo a la realidad local. No existe modelo universal perfecto, por ello deben de estudiarse todas las opciones y su desarrollo en el tiempo, antes de diseñar un esquema propio, que se adecue a nuestras necesidades.

En tal sentido, no podemos limitarnos a implementar un modelo aplicado en otro país –aunque tenga éxito aparente– y pretender que vaya a funcionar en el nuestro, pues el escenario pluricultural del Perú es distinto. Debe evaluarse previamente su viabilidad, confrontando sus instituciones con nuestra realidad, confrontando los factores internos y externos, y, después de ello, recién optar por el modelo que nos resulte más idóneo.

Dejando de lado estos pasos previos, a inicios de los noventa se implementó en el Perú el modelo de capitalización individual con administración privada de las pensiones que fuera creado en Chile en 1980, mecanismo de aseguramiento previsional –carente de solidaridad– que libraba al Estado de la gestión directa de la seguridad social, medida que resultaba acorde con la tendencia económica del gobierno de turno.

(13) Esta norma tuvo como antecedente a la Real Orden del Rey de España, del 8 de febrero de 1803, aplicada en el Perú a partir de 1820 en tiempos del Virrey Joaquín de la Pezuela.

En efecto, el 8 de noviembre de 1991 se promulgó el Decreto Legislativo N° 724⁽¹⁴⁾, que creaba el SPP, bajo los parámetros establecidos en el artículo 14⁽¹⁵⁾ de la Constitución de 1979, es decir, como régimen alterno –pero voluntario– al SNP.

En sus considerandos iniciales, se reconocía que el Estado no estaba en condiciones de cumplir, por sí solo, el mandato constitucional, que consagraba el derecho de todos a la seguridad social, y, al existir un alto grado de insatisfacción e inseguridad en materia pensionaria, era necesario comprometer a los diversos sectores de la sociedad en la prestación de tales servicios.

Como hemos señalado, este primer intento se vio frustrado, razón por la cual tuvo que ser reestructurado, bajo las reglas fijadas por el Decreto Ley N° 25897.

En esa misma época se dictó el Decreto Ley N° 25967, que modificó diversas reglas establecidas para la percepción de pensiones en el régimen estatal. Como se aprecia, si bien el SNP no pudo ser suprimido, subsistiendo como un sistema alterno paralelo, en aparente competencia con el SPP, en la práctica, se le impusieron disposiciones de carácter peyorativo que empujaron a los trabajadores al nuevo régimen.

El SPP inició sus operaciones en junio de 1993 con ocho AFP: El Roble, Horizonte, Integra, Megafondo, Nueva Vida, Profuturo, Providencia y Unión.

En el momento de la implementación del SPP se llevó a cabo una intensa campaña de promoción publicitaria que resaltaba las ventajas del nuevo sistema, pero no se refería a los inconvenientes que algunas personas podrían encontrar, como consecuencia de no tener el perfil adecuado para beneficiarse de una pensión superior a la que les ofrecía el SNP o –de no reunir los requisitos fijados por ley– tener el derecho a percibir el bono de reconocimiento (BdR). La información

(14) Con base en el proyecto elaborado inicialmente por el congresista Mario Roggero Villena.

(15) “Artículo 14.- Una institución autónoma y descentralizada, con personería de derecho público y con fondos y reservas propios aportados obligatoriamente por el Estado, empleadores y asegurados, tiene a su cargo la seguridad social de los trabajadores y sus familiares.

Dichos fondos no pueden ser destinados a fines distintos de los de su creación, bajo responsabilidad.

La institución es gobernada por representantes del Estado, de los empleadores y de los asegurados en igual número.

La preside el elegido entre los representantes del Estado.

La asistencia y las prestaciones médico asistenciales son directas y libres.

La existencia de otras entidades públicas o privadas en el campo de los seguros no es incompatible con la mencionada institución, siempre que ofrezca prestaciones mejores o adicionales y haya consentimiento de los asegurados. La ley regula su funcionamiento.

El Estado regula la actividad de otras entidades que tengan a su cargo la seguridad social de los sectores de la población no comprendido en este artículo”.

asimétrica (insuficiente) fue un factor que influyó en la decisión de los trabajadores (consumidores) que adquirieron el nuevo “producto previsional”. Tuvieron que pasar algunos años para que muchos afiliados se dieran cuenta de que no era del todo ciertas aquellas maravillas que les ofrecieron⁽¹⁶⁾.

Cabe recordar, como precisa García⁽¹⁷⁾, que la reforma laboral aplicada a inicios de los noventa, como parte de la reestructuración de la economía, estuvo caracterizada por incorporar múltiples contratos flexibles y reducir el costo del despido, lo que llevó a una creciente contratación de trabajadores por breves periodos y con menores costos laborales, originando el incremento de la precariedad e inestabilidad laboral, así como la concentración de la actividad en la micro y pequeña empresa, que –hasta la fecha– tiene tendencia a la informalidad. La precarización del empleo incidió negativamente en el incremento de afiliación al sistema pensionario.

El Ministerio de Economía y Finanzas⁽¹⁸⁾, si bien reconoce que uno de los problemas del modelo previsional es que el SNP opera paralelamente junto el SPP, mientras en otros países –como Chile– el régimen público fue cerrado, precisa que aún si sumamos a los afiliados de ambos sistemas la cobertura subjetiva apenas llegaría al 30 % de la PEA. En tal sentido, opina que si bien uno de los objetivos colaterales contemplados en el diseño de la reforma de 1992 era contribuir a aumentar la cobertura previsional, este ha sido –y continúa siendo– un tema que no depende solo de una reestructuración en un área específica, sino de una serie de factores, entre los cuales puede citarse la formalización de la economía y las relaciones laborales.

III. CRÍTICAS A LA IMPLEMENTACIÓN DEL SPP

1. Antecedentes: El estado previo a la reforma previsional

Si bien nuestro país atravesaba una crisis estructural que necesitaba de un cambio de rumbo inmediato, pues no solo enfrentábamos un conflicto armado (terrorismo), sino también una economía resquebrajada –1990 registró una

(16) DELGADO, Jaime y FUERTES, Aldo. *Los fondos de pensiones: ¿Qué futuro nos espera?*, p. 43.

(17) En: CHACALTANA, Juan (et ál). *Los obstáculos a la expansión del sistema de pensiones en el Perú*, p. 5.

(18) MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. *Plan de acción de los Sistemas de Pensiones en Perú 2004-2008*, pp. 19-20.

hiperinflación del 7600 %–, la solución del tema pensionario no pasaba necesariamente porque el Estado trasladase su responsabilidad social a las empresas privadas, pues el modelo de capitalización se sustenta en un flujo regular de aportación a la CIC, y, precisamente, uno de los efectos del nuevo modelo económico peruano fue el despido masivo de trabajadores –tanto en el Sector Público como el privado–, que, sumado a una flexibilización de la legislación laboral, derivó en una minimización del mercado formal de trabajo.

Puede decirse que el SNP⁽¹⁹⁾ estaba desfinanciado por los siguientes factores:

- Una deficiente administración del IPSS, tanto en el aspecto financiero⁽²⁰⁾, como en lo administrativo (burocrático)⁽²¹⁾;
- La utilización indebida de los fondos de pensiones por parte de los gobiernos de turno, que los destinaron a obras sociales y de infraestructura;
- El modelo original de prima escalonada devino con el tiempo en uno de reparto simple, al no ser incrementada la tasa de aportación⁽²²⁾;
- La tasa de mortalidad y la esperanza de vida –al llegar a los 60 años– se elevó, mientras el número de trabajadores formales disminuyó.
- La hiperinflación originó tres cambios de moneda (del sol oro al inti, luego al inti millón y, de ahí al nuevo sol), perdiendo por etapas gran parte de su valor.

La informalidad laboral, el desempleo y el subempleo, originaron la caída de los aportes previsionales, pues cada día había menos trabajadores asegurados que pudieran sostener a los pensionistas.

(19) El Decreto Ley N° 19990 coexistía con regímenes especiales paralelos como el de los servidores públicos (Decreto Ley N° 20530) y el de las Fuerzas Armadas y Policiales (Decreto Ley N° 19846), así como con regímenes complementarios como la Caja de Pensiones de Electrolima y la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador.

(20) Para el periodo 1981-1988, el Perú registró la rentabilidad más baja del mundo (-37.4 %), como se aprecia en: BANCO MUNDIAL. “Envejecimiento sin crisis”, p. 110 (Gráfico 3.7).

(21) El IPSS pasó de tener 25 mil trabajadores, en 1985, a 40 mil, en 1990. Es decir, prácticamente se duplicó el personal a su cargo en un lapso de apenas cinco años.

(22) El modelo de prima escalonada se caracteriza por el reajuste periódico de la tasa de aportes: si esta deja de elevarse, llega un momento en que se produce una situación en que los ingresos se equiparan a los egresos, rompiéndose el esquema de capitalización, al desaparecer los excedentes previstos, como señala GORDILLO TORDOYA, Eduardo. Ob. cit., p. 100.

La alta evasión de las contribuciones por parte de los empleadores, dentro de los cuales el Estado figuraba como uno de los principales deudores⁽²³⁾.

En los primeros años de vida de un modelo tradicional de reparto, la alta relación entre aportantes (trabajadores activos) y pensionistas (pasivos) genera continuos superávits, que deberían ser invertidos a efectos de generar rentabilidad para el momento en que esta situación se revierta, debido al envejecimiento de la población, sin embargo, los antiguos administradores del SNP no entendieron que ellos tenían a su cargo fondos de pensiones y no podían despilfarrar los excedentes.

Los sistemas de reparto, como explica Montoro⁽²⁴⁾, tienen un ciclo de vida típico, que se puede dividir en tres etapas: juventud, expansión y madurez. La diferencia entre cada etapa radica en el número de contribuyentes por pensionistas, pues al tratarse de un sistema de transferencias entre generaciones –de los jóvenes a los ancianos– la estructura de edades es un factor importante. Para que este modelo funcione se necesita cumplir dos requisitos: que sea masivo y que se mantenga la proporción entre activos y pasivos. Si esta relación se rompe, el sistema fracasa.

La etapa de madurez se presenta cuando el sistema tiene unos 40 años de antigüedad, sin embargo, el SNP ingresó en este ciclo hacia 1990, con apenas 17 años⁽²⁵⁾.

En 1992 se creó el SPP como una solución, pero como consecuencia del traslado masivo de trabajadores del régimen estatal al privado, el coeficiente entre activos y pasivos pasó a ser de 4 a 1, originando un déficit crónico que actualmente es cubierto por el Estado, mediante la transferencia mensual de recursos del Tesoro Público⁽²⁶⁾.

Dicho autor considera que se dice mucho acerca del impacto (positivo) de la reforma en cuanto al ahorro interno, el desarrollo del mercado de capitales y

(23) El 15 de enero de 1999 se publicó en el diario oficial *El Peruano* el Decreto de Urgencia N° 067-98, norma que aprobó la valorización del saldo de la reserva del SNP, precisando en su sexto considerando que por el período de Enero 1988 hasta Diciembre 1996, los organismos del Sector Público tenían una deuda pendiente por aportaciones de S/. 551'337,115.87.

(24) MONTORO, Carlos. “Costo de la reforma del Sistema Nacional de Pensiones”, pp. 59-61.

(25) Citando a Verdera, Olivera precisa que tal disminución obedeció principalmente a la reducción del mercado de trabajo formal por el mayor desempleo entre los asegurados, y no solamente al proceso demográfico de envejecimiento de la población, que fue incipiente en el Perú entre 1980 y 1990, en que los adultos mayores de 65 años eran apenas el 3.6 % y 3.9 %, respectivamente, de la población total. OLIVERA ANGULO, Javier. *Recuperando la solidaridad en el sistema de pensiones peruano: Una propuesta de reforma*, p. 23.

(26) Con datos al año 2007, Olivera considera que la tasa de dependencia necesaria para mantener el SNP en equilibrio debe ser de 4.43 contribuyentes por cada pensionista, sin embargo, la relación existente en la actualidad es de 1.32. OLIVERA ANGULO, Javier. Ob. cit., p. 13.

los beneficios para los trabajadores, sin embargo, las reformas no son gratuitas, pues siempre existe un grupo perjudicado. El gobierno enfrenta la deuda que el SPP va generando, difiriendo el pago a un periodo futuro, en el cual otra generación tendrá que asumirlo con el pago de sus impuestos.

En la medida que la generación que estuvo aportando al iniciarse la reforma estaría por jubilarse, en un periodo que se ubica entre el 2016 y 2035 (según la estructura de edades), el gobierno tendrá que empezar a pagar la deuda que tiene con ellos, que se materializa en los BdR. En su opinión, la reforma será pagada por la generación que nació en el momento de su creación y puesta en funcionamiento (1992-1993).

2. Las opiniones a favor de la implementación del SPP

Las razones de política económica para implementar el SPP las resume Boloña⁽²⁷⁾, que era el ministro de Economía y Finanzas en esa época, además, uno de los principales impulsores del nuevo modelo y, posteriormente, copropietario de una de las primeras AFP. Desde su óptica, la distribución de la renta no debe obedecer a criterios morales, sino económicos: a cada factor según su productividad.

El considera que los individuos deben tomar sus decisiones comparando los beneficios y costos que los afecten a ellos, no a la sociedad. Si uno cree en la libertad individual, debe permitir que las personas cometan sus propios errores: si alguien quiere vivir ahora y sacrificar sus ingresos para la vejez, ¿qué derecho tiene el Estado de obligarlo a hacer lo contrario?

En su opinión, prometer seguridad “desde el nacimiento hasta la muerte” es una utopía socialista y estatista. El gran pecado de los sistemas estatales de pensiones es ofrecer más beneficios de los que los aportes pueden pagar. Para él, el modelo de reparto está reñido con la política fiscal, pues si bien al principio financia el déficit –sus operaciones son superavitarias–, luego será deficitario, teniendo que ser pagado por el gobierno.

No encuentra ninguna justificación para que los jóvenes subsidien a los mayores: si se quiere subsidiar a los más pobres, que se haga con subsidios directos –impuesto a la renta negativo–, pero no a través de un sistema de seguridad social.

Morón y Carranza⁽²⁸⁾, consideran que un SPP manejado de forma competitiva generará beneficios que largamente superarán su costo, mejorando las

(27) BOLOÑA BEHR, Carlos. *¿Dueño de tu jubilación?*, pp. 49-52.

(28) MORÓN, Eduardo y CARRANZA, Eliana. *Diez años del Sistema Privado de Pensiones (1993-2003): Avances, retos y reformas*, pp. 13-14.

posibilidades para que un afiliado perciba una jubilación intacta, a la vez se permite la reactivación económica con una mayor inversión interna y la creación de un mercado de capitales.

Estos autores sostienen que el SNP debería extinguirse gradualmente, completando la transición, pero se le mantiene como opción para los nuevos trabajadores, operando a costa de drenar los fondos del presupuesto general. Mientras subsista, se va a permitir la existencia de distorsiones en el sistema previsional.

Según Camargo⁽²⁹⁾, el SPP resulta una alternativa bastante adecuada para los afiliados que puedan aportar durante 40 años; el problema surge con aquellos que por razones de edad, informalidad del empleador o temas laborales adversos, aportarán un menor número de años, en especial, quienes se incorporan al sistema a los 45 años de edad.

Para Chacaltana⁽³⁰⁾, el SPP –por su propia lógica de seguro privado– se va a concentrar en los trabajadores más rentables –jóvenes de mediana edad, con educación superior, con buenos ingresos y contratos permanentes–, originando una afiliación restringida que a la larga originará un grupo menos atractivo –trabajadores con bajos ingresos– que deberán ser asumidos por el Estado, condicionando la necesidad de subsistencia del SNP.

Cabe recordar, que durante el debate del Anteproyecto de la Constitución de 1993, en el Congreso Constituyente Democrático (CCD)⁽³¹⁾, con relación al artículo 10 de la Carta Magna algunos congresistas propusieron –acorde a las reglas fijadas en la Constitución de 1979– que las AFP brinden un servicio complementario y adicional, por un tiempo determinado, a las labores regulares del IPSS, que debería ser reestructurado. Lo que habían recibido como mandato del pueblo era mejorar dicha norma, no recortarla, y lo que el Estado pretendía era trasladar su obligación de velar por la seguridad social, sin garantizar siquiera una pensión mínima. Estas observaciones, sin embargo, se dejaron de lado al momento de aceptar la participación privada en el tema pensionario.

(29) CAMARGO CÁRDENAS, Gonzalo. “Una evaluación de la capacidad de los fondos privados de pensiones para brindar pensiones adecuadas: Una aplicación al caso peruano”, pp. 244-245.

(30) CHACALTANA, Juan (et ál). Ob. cit., pp. 74-75.

(31) CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO. *Debate Constitucional*, pp. 429, 430, 434 y 441.

3. Las opiniones en contra de la implementación del SPP

Gordillo⁽³²⁾ –que fuera miembro de la comisión que en los setenta redactó el Decreto Ley N° 19990–, nos recuerda que en casi todos los países del mundo, incluidos aquellos que la tradición considera capitalistas, se aplica el sistema de reparto, sin que a nadie se le haya ocurrido cuestionarlos, aduciendo que son socialistas. Es más, añade que el SPP no constituye una novedad, pues se trata del retorno a esquemas de ahorro privado descartados hace muchos años, que solo subsisten en algunos países de Asia y África, como las Cajas de Previsión de Nigeria, Uganda, Zambia, Tanzania, Malasia o Singapur, con la diferencia que en estos países tienen un rol complementario, sujeto a la voluntad del afiliado⁽³³⁾. La única novedad es que Chile lo aplicó obligatoriamente.

A su entender, la previsión que procura el SPP se limita al intento de sustituir la pérdida de la capacidad de ganancia producto de una contingencia, mientras que la seguridad social se orienta a la redistribución de la riqueza para los más pobres.

En sentido similar, Mujica⁽³⁴⁾ sostiene que la motivación principal de la reforma no tuvo nada que ver con corregir el déficit del IPSS, la ampliación de la cobertura o mejorar las condiciones de pensionamiento, sino con poner a disposición de la empresa privada –en el corto plazo y al menor costo– la máxima cantidad de recursos. Lo último que les interesaba, según opina, eran los beneficios de los trabajadores.

Dicho autor considera que el SPP no solo fue creado de manera improvisada y sin el debido cuidado, sino que sufrió importantes distorsiones debido a la intervención de los principales grupos empresariales y políticos. En sus palabras, el Estado renunció a su obligación de proteger a los más pobres.

Para Romero⁽³⁵⁾, el SPP propugna la tesis de que quien tuvo más suerte en la vida no tiene por qué ayudar (y financiar) a los desfavorecidos. El considera, que la reforma ha destruido la “solidaridad”, y cada quien deberá resolver sus problemas de insuficiencia: en nombre de la seguridad social se ha proclamado la

(32) GORDILLO TORDOYA, Eduardo. Ob. cit., pp. 91-95.

(33) Para algunos autores, el SPP es una copia de los programas de pensiones complementarios que existen desde inicios del siglo XX en las empresas de Estados Unidos, Alemania y otros países, quienes invierten los fondos de los trabajadores en las bolsas de valores. Estos mecanismos son voluntarios. Lo realmente novedoso del sistema chileno fue su imposición autoritaria. RENDÓN VÁSQUEZ, Jorge. *Derecho de la seguridad social*, p. 461.

(34) MUJICA PETIT, Javier. “Sistema Privado de Pensiones: Una nave que necesita otro rumbo”, pp. 245-261-263.

(35) ROMERO MONTES, Francisco. “La financiación de la seguridad social”, pp. 412-413.

antítesis de la misma, pero lo más lamentable del nuevo sistema, según sostiene, es que las AFP se jactan de la cantidad de dinero que captan de los aportes de los trabajadores y de su rentabilidad, pero no pueden decir lo mismo de las pensiones que otorgan.

Desde su perspectiva, cuando se trata de distribuir los recursos económicos públicos, los gobiernos siempre han mostrado una tendencia a posponer los gastos destinados a rubros que tengan que ver con aspectos sociales, priorizando los resultados políticos.

Para Olivera⁽³⁶⁾ –en una crítica económica– la reforma ha originado una cuantiosa deuda para el Estado, pues a los US\$ 4,700 millones que por concepto de BdR y bonos complementarios se tienen que pagar, deberán agregarse US\$ 2,137 millones, de la implementación de la Ley N° 28991 –por la libre desafiliación–, cifras que si bien no pueden ser sumadas entre sí, pues una está en valores corrientes y la otra en valores actuariales, nos brindan una idea del tamaño de la deuda previsional.

En la práctica, no se habría atenuado el costo fiscal, pues el Estado ha asumido una parte considerable de los compromisos: la deuda permanece, pero, en el camino, las AFP han ganado una comisión.

Añade dicho autor, que el sistema de capitalización individual es más atractivo para los individuos con altos ingresos, pero no para los de bajos ingresos, pues la creación del SPP dejó de lado el principio de solidaridad, elemento fundamental para financiar los beneficios y la redistribución de los ingresos.

Antes de la reforma, el sistema de reparto permitía que el financiamiento de pensiones se distribuya de los más ricos hacia los más pobres, de los jóvenes hacia los ancianos, de los sanos a los inválidos, etc., sin embargo, el nuevo modelo anuló cualquier mecanismo de solidaridad, pues una de sus características es el poco interés que existe en las consecuencias del sistema sobre la equidad.

En esta misma línea, para Vega-Centeno y Remenyi⁽³⁷⁾ los dos problemas centrales del sistema pensionario son la (escasa) cobertura subjetiva, debido a las características del mercado laboral y a la considerable proporción de trabajadores de bajos ingresos, de independientes e informales, así como a la insuficiencia

(36) OLIVERA ANGULO, Javier. Ob. cit., pp. 14-15, 18-19.

(37) VEGA-CENTENO, Máximo y REMENYI, María. “El sistema previsional en el Perú: Sistema Nacional de Pensiones vs. Sistema Privado de Pensiones”, p. 293.

(inviabilidad) financiera, pues las prestaciones por pagar superan largamente a las contribuciones corrientes.

El traslado al SPP de los trabajadores que tenían años aportando al SNP no les resultará tan beneficioso como a aquellos que se afiliaron más jóvenes al nuevo sistema, por lo tanto, existe una generación de transición que está asumiendo los costos del cambio. Tendrá mayores prestaciones en el SPP quien tenga ingresos superiores al promedio de las pensiones que paga el sistema estatal (SNP).

La opinión de la Defensoría del Pueblo, que consta en el Informe Defensorial N° 99⁽³⁸⁾, se inclina por considerar que la aparición del SPP originó que parte de los afiliados del SNP –que como en todo sistema de reparto, sustentaban el pago de las pensiones– se trasladasen a una AFP, mientras el número de jubilados no se redujo, profundizando la situación de desequilibrio. Al crearse el SPP no se pensó en una adecuada articulación entre este sistema y el antiguo, generando efectos negativos.

Dicho informe postula, inclusive, que si el SNP actuara de manera exclusiva con una tasa de aporte del 13 % y, asumiendo que todos los afiliados del SPP retornaran al SNP y abonaran regularmente sus aportes, el sistema estatal registraría un superávit de S/. 431 millones. Esta apreciación parte ciertamente de la premisa que no exista evasión en el pago de las cotizaciones, sin embargo, en la actualidad –y desde hace muchos años– este factor bordea el 50 %.

Nosotros consideramos que el SPP puede ser un mecanismo útil de aseguramiento para el trabajador formal que inicia su cotización antes de los 40 años, tiene una proyección laboral futura de 15 a 20 años, y un ingreso promedio superior a S/. 3,000 mensuales, en caso contrario, la posibilidad de acumular una suma suficiente en su CIC será remota.

Sin perjuicio de lo expuesto, nos preocupa la vinculación directa entre los fondos de pensiones y su inversión en los mercados financiero y bursátil, cuyo carácter volátil ha sido puesto a prueba –en perjuicio de los afiliados– más de una vez: estamos frente a recursos dinerarios que representan la garantía de una previsión ante la vejez, la invalidez o la muerte, por tanto, no deberían estar condicionados a crisis económicas que originan pérdidas que solo se justifican en relaciones de naturaleza comercial o bancaria, pero no en el campo de los derechos pensionarios.

(38) DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “El futuro de los sistemas de pensiones. Hacia una nueva relación entre el sistema público y el privado”, tercer y quinto considerandos.

IV. CONCLUSIONES

Nuestra apreciación, es que existe una contradicción manifiesta del SPP y el principio de solidaridad, cuya aplicación indirecta no puede ser invocada con el otorgamiento de beneficios como la pensión mínima, la libre desafiliación, la jubilación anticipada y los diversos tipos de bonos existentes, que son prestaciones que el Estado tendrá que pagar –parcial o totalmente– con cargo al Tesoro Público, y no mediante mecanismos internos del SPP, a cargo de sus propios afiliados o de las AFP. No existe solidaridad indirecta o implícita en un régimen carente de redistribución.

Ello, sin embargo, no implica sustraer al SPP del ámbito teórico de la seguridad social, pues –en un sentido amplio– es un modelo de aseguramiento o administración privada de fondos de pensiones que, al ser implementado por el Estado, formaría parte del sistema previsional, por lo tanto, tiene un carácter público inherente del cual no se puede desligar. En tal sentido, consideramos que podría ser reconocido como una moderna manifestación de la seguridad social, sujeta a criterios y a reglas que difieren de las formas tradicionales heredadas de Beveridge, que bien podríamos ubicar dentro de un ámbito que denominaremos cuasi (o semi) previsional.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL. *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Oxford University Press, Washington, 1994.

BERNAL, Noelia; MUÑOZ, Ángel; PEREA, Hugo; TEJADA, Johanna y TUESTA, David. *Una mirada al Sistema Peruano de Pensiones. Diagnóstico y propuestas*. BBVA, Lima, 2008.

BOLAÑA BEHR, Carlos. *¿Dueño de tu jubilación?* Instituto de Economía de Libre Mercado, Lima, 1995.

CAMARGO CÁRDENAS, Gonzalo. “Una evaluación de la capacidad de los fondos privados de pensiones para brindar pensiones adecuadas: Una aplicación al caso peruano”. En: *Tesis para optar el Grado de Doctor en Economía*. Fondo editorial de la PUCP, Lima, 2011.

CHACALTANA, Juan; GARCÍA, Norberto y GALLARDO, José. *Los obstáculos a la expansión del Sistema de Pensiones en el Perú*. CIES, Lima, 2002, .

CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO. *Debate Constitucional*. Primera Legislatura, Tomo I, Lima, 1993.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “Informe Defensorial N° 99. El futuro de los sistemas de pensiones. Hacia una nueva relación entre el sistema público y el privado”. Resolución Defensorial N° 031–2005/DP, diario oficial *El Peruano*, 16 de noviembre de 2005.

DELGADO, Jaime y FUERTES, Aldo. *Los fondos de pensiones: ¿Qué futuro nos espera?* Solvima Graf, Lima, 2010.

DURÁN VALVERDE, Fabio. “Los efectos de la crisis en los sistemas de pensiones de la seguridad social”. En: VV.AA. *Crisis financiera mundial y sus efectos en el Sistema Privado de Pensiones*. Congreso de la República, Lima, 2009.

GILLION, Collin; TURNER, John; BAILEY, Clive y LATULIPPE, Denis. *Pensiones de seguridad social. Desarrollo y reforma*. OIT, Madrid, 2002.

GORDILLO TORDOYA, Eduardo. “Apuntes sobre los argumentos a favor de la privatización: Los grandes engaños colectivos”. En: VV.AA. *Sistema Privado de Pensiones: Desafíos y respuestas*. CEDAL, Lima, 1994.

GRZETICH LONG, Antonio. *Derecho de la Seguridad Social. Parte general*. 2ª ed., Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2005.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. *Plan de acción de los Sistemas de Pensiones en Perú 2004-2008*. Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales, Lima, 2004.

MONTORO, Carlos. “Costo de la reforma del Sistema Nacional de Pensiones: Una adaptación del modelo de generaciones traslapadas”. En: *Estudios Económicos*. Revista del Banco Central de Reserva del Perú, Lima, julio de 1999.

MORÓN, Eduardo y CARRANZA, Eliana. *Diez años del Sistema Privado de Pensiones. Avances, retos y reformas*. Centro de Investigación (Universidad del Pacífico), Lima, 2003.

MUJICA PETIT, Javier. “Sistema Privado de Pensiones: Una nave que necesita otro rumbo”. En: VV.AA. *Sistema Privado de Pensiones: Desafíos y respuestas*. CEDAL, Lima, 1994.

NEVES MUJICA, Javier. “Sistema Nacional de Pensiones y Sistema Privado de Pensiones: Opción diabólica”. En: *Themis*. N° 25, Revista de Estudiantes de Derecho de la PUCP, Lima, 1993.

OLIVERA ANGULO, Javier. *Recuperando la solidaridad en el sistema de pensiones peruano: Una propuesta de reforma*. CIES, Lima, 2010.

PASCO COSMÓPOLIS, Mario. “¿Son los sistemas privados de pensiones formas de la seguridad social?”. En: VV.AA. *Las reformas de la seguridad social en Iberoamérica*. OISS, Madrid, 1998.

RENDÓN VÁSQUEZ, Jorge. *Derecho de la seguridad social*. 4ª ed., Editorial Grijley, Lima, 2008.

ROMERO MONTES, Francisco. “La financiación de la seguridad social”. En: *Actas del VII Congreso de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*. Editorial San Marcos, Lima, 2007.

VEGA-CENTENO, Máximo y REMENY, María. “El sistema previsional en el Perú: Sistema Nacional de Pensiones vs. Sistema Privado de Pensiones”. En: *Economía*. N° 37-38, Revista del Departamento de Economía (PUCP), Lima, julio-diciembre de 1996.